

mierungsgebot unterliegen muß. In diesem Sinne bildet die Ausbalancierung und Neujustierung zwischen Rechtsstaatsgebot und Optimierungsgebot einen bedeutenden Baustein der Modernisierungsmaßnahmen in Staat und Verwaltung insgesamt<sup>44</sup>.

44) Vgl. dazu Hofmann/Meyer-Teschendorf, ZG 1997, 338 ff.

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

## Reformblockade der Politik?

### Ist unser Staat noch handlungsfähig? \*

*Die Durchsetzung notwendiger Reformen (wie gemeinwohlorientierter und bürgernaher Politik überhaupt) ist nicht nur eine Frage des guten Willens der Politiker, sondern auch eine Frage adäquater demokratisch-rechtsstaatlicher Institutionen. Zu ihrer Verbesserung – auch gegen den Willen der „politischen Klasse“ – lassen sich Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene nutzen.*

#### I. Einleitung

Wer nach einem geeigneten Kandidaten für das Wort des Jahres 1997 Ausschau hält, stößt schnell auf das Schlagwort „Reformblockade“. Kaum ein Leitartikler läßt das Wort aus. Kaum ein Chefredakteur kann die Lage unseres Gemeinwesens ohne Rückgriff auf diesen Begriff erläutern. Bundespräsident Herzog brachte diesen offenbar allgemein verbreiteten Befund in seiner Berliner Rede vom April auf die Formel: „Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“<sup>1</sup>. Worauf Herzog erstaunlicherweise aber nicht einging, sind die tieferen Gründe für die mangelnde Durchsetzung der erforderlichen Reformen. Er tat so, als müsse man die Beteiligten nur zu mehr Mut und Kraft für nötige Reformen auffordern, und beschränkte sich deshalb auf Appelle an ihre Einsicht und ihren guten Willen. Reicht solche „moral persuasion“ aber aus? Ältere von uns fühlen sich eher an die ebenso hilflosen wie wirkungslosen Maßhaltappelle von Ludwig Erhard in der Spätphase seiner Kanzlerschaft erinnert – kurz vor Etablierung der Großen Koalition im Jahre 1966.

Eine ganz andere Perspektive eröffnete Hans-Olaf Henkel<sup>2</sup>. Die Reformblockade sei „systembedingt“, ergänzte er Herzogs Rede. Die politischen Institutionen in Deutschland seien nicht mehr geeignet, ihre demokratische Hauptaufgabe zu erfüllen, nämlich die Anreize für die politischen Akteure so zu setzen, daß sie Politik im Interesse der von ihnen Regierten machten. Henkel nannte als Beispiele für Systemmängel das Verhältniswahlrecht und den Föderalismus in seiner derzeitigen Ausprägung. Herzog widersprach zwar, aber als oberster Vertreter eben des Systems, um dessen Beurteilung es geht, ist er natürlich nicht unbefangen. Andererseits schien auch dem Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie die volle Glaubwürdigkeit zu fehlen. Die deutsche politische Kultur weist seit je zwei große Defizite auf: Das eine betrifft die Demokratie, das andere die Wirtschaft. Macht in einer solchen – von Demokratie- und von Wirtschaftsferne geprägten – Ambiance ein Mann der Wirtschaft Vorschläge zur Verbesserung der Demokratie, so kann man sich schon im Vorhinein vorstellen, wie sie aufgenommen und gezielt mißverstanden werden<sup>3</sup>.

Andererseits wissen wir gerade aus der Wirtschaft, in welchem großen Maß der Output eines Systems von den Systemdeterminanten abhängt<sup>4</sup>. Spätestens seit dem Zusammenbruch der

kommunistischen Wirtschaftssysteme ist es in unser aller Bewußtsein übergegangen, daß etwa die Ostdeutschen in der Zeit der DDR nicht deshalb wirtschaftlich so sehr zurückgefallen sind, weil es ihnen an Intelligenz, Fleiß und Erfindungsreichtum gefehlt hätte. Entscheidend für den Mißerfolg war vielmehr das System der Zentralverwaltungswirtschaft, das die Verantwortung verwischte und Leistung, Initiative und Innovationskraft nicht belohnte, sondern bestrafte und zugleich zur Verschwendung anreizte. Im Bereich der Wirtschaft wurde also unübersehbar, daß die besten Eigenschaften der Menschen nichts nützen, wenn die Institutionen (die „das System“ bilden) ungeeignet sind.

Warum aber sollten die Institutionen nur für den Bereich der Wirtschaft entscheidende Bedeutung haben? Warum zögern wir, diese Erkenntnis auch auf den Bereich der Politik zu erstrecken? Gilt hier nicht im Prinzip Ähnliches? Es geht uns im folgenden also darum, zu prüfen, inwieweit die derzeitige Organisation und die Spielregeln der politischen Willensbildung heute noch passen und in welche Richtung sie gegebenenfalls fortentwickelt werden müssen, zugleich aber auch darum, wie derartige Änderungen politisch durchgesetzt werden können, also ein Programm, wie es anspruchsvoller gar nicht sein könnte – und das in einem Vortrag zu bewältigen der Quadratur des Kreises nahekommen dürfte. Ich will es dennoch versuchen.

#### II. Herausforderungen

Die Thematik gewinnt ihre Brisanz offenbar aus einem Mißverhältnis: der mangelnden Fähigkeit „der Politik“, Reformen durchzusetzen, bei gleichzeitig eklatant zunehmender Dringlichkeit solcher Reformen. Die Politik bleibt die Antworten auf die größer werdenden Herausforderungen zunehmend schuldig.

Ich möchte nur drei Herausforderungen nennen (und mich dabei auf den Bereich der Innenpolitik beschränken):

1. *Die Veränderung der Altersstruktur:* Seit dem Pillenknick und dem verstärkten Trend zum Individualismus ist die sogenannte Reproduktionsrate der Bevölkerung auf etwa 0,65 gefallen, das heißt – so die Definition der Bevölkerungsstatistiker – eine Frau gebiert im Durchschnitt 0,65 Töchter. Wenn die Jungen und Aktiven aber weniger werden, während die Alten länger leben, hat das gewaltige Rückwirkungen, etwa auf die Finanzierung unserer Versorgungssysteme, und erfordert grundlegende Reformen der Beamtenpensionen, der Renten- und der Krankenversicherungen, wenn deren Lebensfähigkeit bewahrt werden soll. Wie hoch die Vorbelastungen sind, die der

\* Vortrag, gehalten am 14. 10. 1997 im Rahmen der „Mainzer Runde“ auf Einladung des rheinland-pfälzischen Justizministers Peter Caesar im Festsaal der Staatskanzlei. Der Text, der das Konzept meines im Oktober erschienenen Buches „Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben“ (Kindler Verlag, München 1997) fortentwickelt, wurde überarbeitet und erweitert. Der Verfasser dankt für viele weiterführende Anregungen aus der Diskussion, die eingearbeitet wurden.

1) Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Rede im Hotel Adlon in Berlin am 26. 4. 1997, Bulletin der BRG 1997, 353 (354).

2) Hans-Olaf Henkel, in: Bissinger, Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede“ und 33 Antworten, 1997, S. 87 (89). Bedenkt man, daß Henkel die heftige System-Diskussion mit nur wenigen Sätzen auslöste, so zeigt dies, daß er offenbar einen wunden Punkt getroffen hat. Henkel diagnostizierte angesichts großer Herausforderungen raschen Reformbedarf und fragte, „ob ein Land mit unserer föderalen Struktur, mit sechzehn Bundesländern, einem Verhältniswahlrecht überhaupt eine Chance hat, sich so schnell zu verändern wie andere“. – In ähnliche Richtung, nur sehr viel umfassender, gehen die schon vor drei Jahren erarbeiteten bemerkenswerten Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU): Demokratiereform als Standortfrage. Anstöße zu einer ordnungspolitischen Diskussion, 3. Aufl. (1996).

3) Einerseits Heribert Prantl, SZ v. 11. 7. 1997, S. 4; „Der Rambo von Bonn“, Der Spiegel v. 21. 7. 1997, S. 22; Otto B. Roegge, Rheinischer Merkur v. 25. 7. 1997, S. 1. Andererseits: Wirtschaftswoche v. 26. 6. 1997, S. 16 ff.; Robert Leicht, Die Zeit v. 18. 7. 1997, S. 4; Klaus v. Dohnanyi, Der Spiegel v. 21. 7. 1997, S. 24.

4) Grundlegend Adam Smith, Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Reichtums der Nationen, 1776; Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl. (1960).

jetzt ins Arbeitsleben eintretenden Generation vorab aufgebürdet sind, ohne daß sie je dazu befragt wurde, zeigen nüchterne Zahlen: Offiziell beträgt die Verschuldung des Staates auf seinen verschiedenen Ebenen 2,3 Bio. DM. Doch rechnet man auch die Verpflichtungen des Staates einschließlich der Sozialversicherungen für zukünftige Pensionen und Renten hinzu, wie es ökonomisch durchaus angezeigt ist, gelangt man – nach entsprechender Abdiskontierung – auf mehr als den vierfachen Wert: rund 10 Bio. DM. Kein Wunder, daß viele schon die Gefahr erblicken, daß der Generationenvertrag, dessen Geschäftsgrundlage damit entfallen ist, in der derzeitigen Ausgestaltung nicht mehr trägt und es zu einem „Krieg der Generationen“ kommt, wenn durchgreifende Reformen nicht rasch angepackt werden.

2. *Die Veränderung der Produktions- und Wettbewerbsbedingungen:* Die Computerisierung, die neuen Kommunikationsmittel und andere Formen des technischen Fortschritts, die Europäisierung und Globalisierung der Märkte setzen die staatlichen Rahmenbedingungen, unter denen produziert wird, zunehmend unter Druck. Dadurch gewinnen Faktoren plötzlich an Stellenwert, ja sie können langfristig über unser Schicksal im globalen Wettbewerb mitentscheiden, von denen wir vorher meinten, sie uns leisten zu können: zu lange Genehmigungszeiten, zu dichte staatliche Regulierungen, zu hohe Abgaben – und Löhne und Sozialleistungen, die den Betroffenen kaum Anreize geben, das Stadium des öffentlichen Leistungsempfängers möglichst rasch wieder zu verlassen. In diesen Zusammenhang gehört auch das wirtschafts- und sozialpolitische Hauptproblem: die Arbeitslosigkeit. Wer in Deutschland ein Unternehmen gründen, also Arbeitsplätze schaffen will, wird durch eine solche Fülle von Auflagen verschreckt, daß er, wenn er sie alle erfüllen will, kaum noch Zeit für sein eigentliches unternehmerisches Anliegen hat. Ein *Bill Gates*, so hat man nicht zu Unrecht gesagt, wäre bei uns kaum möglich. Wie sehr staatliches Wirken zugenommen hat, zeigt die Entwicklung des sogenannten Staatsanteils: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt ist von einem Drittel im Jahre 1960 auf heute über die Hälfte gewachsen. Seine Finanzierung drückt um so mehr, als das jährliche Wirtschaftswachstum inzwischen erheblich niedriger ist als in früheren Jahrzehnten. Es geht allerdings nicht nur um ein Zuviel an Staat. Das Leitbild eines schlankeren Staates ist zwar nicht falsch, aber doch nur die halbe Wahrheit. Wir haben zuviel und zuwenig Staat – nur jeweils an der falschen Stelle. Es kann deshalb nicht damit getan sein, den Staat zurückzufahren, er muß auch aktiver werden – nur eben jeweils an der richtigen Stelle.

3. *Bildungsexplosion und Wertewandel:* Während noch vor 40 Jahren fünf Prozent eines Jahrgangs Abitur machten und studierten, sind es heute weit über 30 Prozent. Mit dieser Zunahme des Bildungsniveaus hat auch die Bereitschaft der Menschen zu politischer Mitwirkung gewaltig zugenommen. Soziologen sprechen von einer partizipatorischen Revolution. Mit dem (dadurch mitbedingten) Wertewandel ist zugleich der Glaube an überkommene Autoritäten und Ideologien zurückgegangen. Die Einstellung der Menschen zur Politik wird immer mehr von kritisch-rationaler Prüfung bestimmt, so daß die Mängel der Politik um so stärker ins Auge stechen – und die Unfähigkeit der Menschen, daran durch eigene Aktivitäten etwas zu ändern<sup>5</sup>. Das, nämlich überholte Strukturen ändern, wollen die Menschen aber in zunehmendem Maße. Sie sind immer weniger bereit, sich als Füllmaterial für demokratische Staffage instrumentalisierten zu lassen. Damit hängt es auch zusammen, daß die politischen Parteien (wie übrigens auch Gewerkschaften und Kirchen) immer mehr an Attraktivität verlieren. Die Mitglieder laufen ihnen davon, und die Jungen bleiben ihnen fern, so daß eine immer stärkere Überalterung zu beobachten ist.

### III. Gescheiterte und geglückte Reformen

Ich möchte nun einige Beispiele geben zunächst für gescheiterte Reformen, sodann für Scheinreformen, schließlich aber auch für wirklich geglückte Reformen. Wir wollen sehen, was wir daraus lernen können für die Analyse von Reformblockaden und für die Suche nach Wegen, sie zu überwinden.

#### 1. Steuerreform

Da ist zunächst die Steuerreform, deren Scheitern vielen gradezu als Symbol für die Handlungsunfähigkeit der Bonner Politik gilt. Daß eigentlich eine grundlegende Vereinfachung und Durchforstung des Einkommensteuerrechts unerläßlich wäre, ist heute allgemein anerkannt. Vorbild sind die USA, die 1986 eine radikale Beseitigung der Steuervergünstigungen und

eine ebenso radikale Senkung der Steuertarife fertiggebracht haben. Obwohl sich dem Charme dieser Idee in der Theorie kaum jemand entziehen kann – auch *Rudolf Scharping* empfahl ausdrücklich eine Steuerreform nach amerikanischem Vorbild –, gilt ihre Durchsetzung doch als besonders schwierig. Wer Steuervergünstigungen abbauen will, sieht sich mit zahlreichen Partikularverbänden konfrontiert, deren Funktionäre die Steuervergünstigungen früher erkämpft haben und die in ihrer Aufrechterhaltung den Nachweis der eigenen Existenzberechtigung sehen. Sich mit allen Interessenverbänden gleichzeitig anzulegen – „nur“ um der besseren Steuerpolitik willen –, gilt vielen Machtpolitikern als töricht. So auch Bundesfinanzminister *Waigel*. Als die *Bareis*-Kommission Ende 1994 gleichwohl derartiges empfahl, geriet der Minister derart in Panik, daß er die Vorschläge sogleich verwarf und die von ihm selbst eingesetzte Kommission desavouierte.

Doch gute Ideen haben ihre eigene Logik. Ausgehend von dem CDU-Abgeordneten *Uldall* und unterstützt vom Bund der Steuerzahler gewann die Steuerreformidee innerhalb der Union und der FDP immer stärkeres Gewicht, so daß auch der zuständige Minister nicht länger abseits stehen konnte, sondern sich die früher verworfenen Vorschläge zu eigen machen mußte. Der Finanzminister hat sie aber nicht etwa offensiv in der Öffentlichkeit vertreten und die Bevölkerung über die ökonomischen Zusammenhänge aufgeklärt – und Bundeskanzler *Kohl* schon gar nicht; beide haben vielmehr den Verbänden das Terrain überlassen. Die aber konzentrierten sich darauf, den Abbau von Steuervergünstigungen zu kritisieren, ohne die gleichzeitigen Tarifsenkungen mitzuberücksichtigen. Auch die parlamentarische Opposition sah keinen Anlaß, die Kohlen für die Koalition aus dem Feuer zu holen, sondern hatte es im Gegenteil in der von der Kritik an der Reform beherrschten öffentlichen Stimmung um so leichter, sich auf die Seite der schlagkräftig organisierten Verbände zu schlagen und die Reform im Bundesrat abzublocken<sup>6</sup>.

Eine völlig andere Informationspolitik zur Steuerreform hatte seinerzeit der amerikanische Präsident gepflegt. Er hielt am Vorabend der Steuerreform eine landesweite Fernsehansprache und erläuterte den Amerikanern die Vorteile der Reform. *Reagan* mahnte seine Mitbürger, der am nächsten Tag zu erwartenden vielstimmigen Kritik der Verbände keinen Glauben zu schenken. Er hatte sich mit dem Vorhaben identifiziert und sein ganzes politisches Gewicht in die Waagschale geworfen, so daß die Reform am Ende zustande kam. Der Gegensatz zu Deutschland, wo der Finanzminister förmlich zum Jagen getragen werden mußte, könnte nicht krasser sein.

#### 2. Reform des öffentlichen Dienstrechts und der Verwaltung

Ein anderes Beispiel für Reformblockaden betrifft das öffentliche Dienstrecht und die öffentliche Verwaltung. Die Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung wird schon seit langem und jüngst zunehmend beschworen, wie erst Anfang Oktober wieder vom sogenannten Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ unter Vorsitz von *Rupert Scholz*. Eine Verschlan-  
kung erscheint um so dringender, als in den nächsten Jahren ei-

5) *Klages*, Wertorientierungen im Wandel, 1984, S. 39 ff.; *ders.*, Häutungen der Demokratie, 1993, S. 55; *Winkel*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/96 v. 20. 12. 1996, S. 13 (16 ff., 22 ff.).

6) Inzwischen erweist sich das Scheitern der Steuerreform allerdings auch fiskalisch und wirtschaftspolitisch als verhängnisvoll. Die hohen nominalen Steuersätze veranlassen immer mehr Steuerzahler die gewichtigen Steuervergünstigungen auch wahrzunehmen oder ihr Einkommen auf andere Weise zu verlagern, was nicht nur zu volkswirtschaftlicher Fehlleitung knapper Ressourcen beiträgt, sondern auch dazu, daß das Aufkommen besonders der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer – trotz hoher und zunehmender Unternehmensgewinne – rückläufig ist: Die Besteuerungsbasis erodiert, so daß von Halbjahr zu Halbjahr die Zahlen über eingegangene oder zu erwartende Steuereinnahmen nach unten korrigiert werden müssen.

ne unerhörte Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst ansteht. Die vielen in den sechziger und siebziger Jahren neu eingestellten Staatsdiener kommen in kurzer Zeit alle ins Pensionsalter – mit der Folge einer dramatischen Zunahme der Alterslasten für den Staat, so daß für andere staatliche Aufgaben immer weniger Geld zur Verfügung steht. Auch hier stellt sich wieder die Frage der „Umsetzung“. Sie wäre eigentlich Aufgabe der Parlamente. Doch inwieweit können die sich gegen den öffentlichen Dienst, eine der mächtigsten Lobbygruppen in Deutschland, noch durchsetzen? Dieser ist ja selbst in den Parlamenten in übergroßer Zahl vertreten. In Deutschland gilt das geflügelte Wort: „Das Parlament ist mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer.“ In vielen Landesparlamenten kommt mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst. Bei einer solchen Ausgangssituation besteht wenig Hoffnung auf eine grundlegende Reform. Ein früherer Speyerer Kollege hat dies so ausgedrückt: „Der öffentliche Dienst ist fest in der Hand – des öffentlichen Dienstes.“ Und so bestand denn auch die *Scholz*-Kommission fast ausschließlich aus Mitgliedern der verbeamteten politischen Klasse selbst. In ihrem Bericht wird übrigens ein *Adenauer*-Wort über die Vorteile einer schlanken Ministerialverwaltung wiedergegeben<sup>7</sup>, nicht aber, daß die Ministerialverwaltung im Bund seitdem derart gewachsen ist, daß sich ihre Kosten verfünfundfünzigfach haben, ebensowenig, daß gerade auf den oberen Etagen der Verwaltung ein unerhörtes Gedränge entstanden ist, daß die Besoldung der Lehrer im Laufe der Zeit um drei Besoldungsstufen erhöht wurde – und daran auch jetzt noch festgehalten wird, obwohl ganze Reservearmeen von jungen Lehrern vor den Schultoren stehen, die auch bereit wären, für ein deutlich geringeres Gehalt zu arbeiten. Es geht im Kern darum, wie die seit Jahrzehnten wirksamen systemimmanenten und sich gegenseitig verstärkenden Selbstwachstumstendenzen innerhalb der Verwaltung und der Politik unter Kontrolle gebracht werden können, die nicht nur die bisherige Entwicklung herbeigeführt haben, sondern sich auch gegen Reformen sperren.

Zum Stichwort „Durchsetzbarkeit“ von Reformen erscheint ein Beispiel symptomatisch: Während die *Scholz*-Kommission tapfer die Privatisierung der kommunalen Sparkassen fordert<sup>8</sup>, läßt Bundeskanzler *Kohl*, um eben diese Privatisierung zu verhindern, den öffentlichrechtlichen Status der Sparkassen in Amsterdam europarechtlich absegnen. Daß unsere Verfassung die Wahlbarkeit von Beamten und Richtern ins Parlament nicht einfach untersagt und damit die Verbeamtung der Parlamente an der Wurzel packt (wie dies in Großbritannien, den USA und Neuseeland der Fall ist), hängt wohl auch damit zusammen, daß bereits die Mitglieder des Parlamentarischen Rats, der das Grundgesetz seinerzeit konzipierte, zu 60 Prozent aus dem öffentlichen Dienst kamen. Hier wurde die Basis für die für Deutschland typische Verbeamtung der politischen Klasse gelegt.

Die Verwaltung durchdringt aber nicht nur die Parteien und Parlamente, sondern die Parteien durchdringen auch umgekehrt die Verwaltung und drohen, sie sich mittels Parteibuchwirtschaft und Ämterpatronage zur Beute zu machen. Es entsteht eine gegenseitige Symbiose, die dazu führt, daß sich bald gar nichts Grundlegendes mehr bewegen läßt. Auch der Tarifvertragsmechanismus funktioniert im öffentlichen Dienst nicht, weil die Bediensteten selbst bei Durchsetzung überzogener Forderungen nicht ihren Arbeitsplatz gefährden, und damit das im privaten Bereich bestehende Regulativ entfällt. So hat die ÖTV im Osten für öffentliche Bedienstete 86 Prozent des Westniveaus durchgesetzt und will jetzt sogar auf 90 Prozent, obwohl Arbeitnehmer im privaten Bereich bei 74 Prozent des westlichen Lohnniveaus liegen – und auch das ist bereits zuviel, wie die Lohnstückkosten zeigen, die im Osten seit 1994

unverändert hoch bei 130 Prozent des Westens liegen und die für die dort inzwischen eingetretene Stagnation mitverantwortlich sind.

Es gibt noch eine weitere Bremse gegen Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung – in den Köpfen der politischen Klasse. Sie hat ihre Bezahlung und ihre Versorgung nämlich an die des öffentlichen Dienstes angeglichen (und strukturell und quantitativ noch erheblich draufgesetzt). Und auch die Organisation „der Politik“, etwa in den Parlamenten, ist noch viel aufgeblähter als die der Verwaltung. Eine wirklich grundlegende Reform des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung würde deshalb voraussetzen, daß die politische Klasse erst einmal die eigenen Privilegien und ihre eigene Organisation überprüft, aber wer tut das schon freiwillig?

### 3. Rechtschreibreform

Ein weiteres trauriges Kapitel ist die Rechtschreibreform. Sie wurde von den Kultusministern der Bundesländer ausgehandelt und von den Ministerpräsidenten beschlossen. Das ist rechtlich problematisch, und zwar (mindestens) unter zwei Gesichtspunkten: Wesentliche Entscheidungen müssen nach demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätzen von den Parlamenten getroffen werden. Dadurch soll das die Parlamentsarbeit beherrschende Öffentlichkeitsprinzip wirksam werden, um einen breiten öffentlichen Diskussionsprozeß zu ermöglichen. Doch ließ man die Landesparlamente außen vor, nicht zuletzt, weil man befürchtete, das eine oder andere Parlament werde seine Zustimmung verweigern und damit das ganze Vorhaben zu Fall bringen.

Das andere Rechtsproblem liegt darin, daß Festlegungen, welche die deutsche Sprache betreffen, möglicherweise eine Materie darstellen, für die der Bund (und nicht die Länder) zuständig ist – weil sie ja nur einheitlich für ganz Deutschland entschieden werden kann.

Diese rechtlichen Probleme haben dazu geführt, daß einige Landesgerichte die Reform für verfassungswidrig erklärt haben – in Niedersachsen ist die Reform inzwischen gestoppt –, andere Länder betreiben sie gleichwohl weiter – ein insgesamt kaum mehr nachvollziehbarer Zustand. Wie immer man in der Sache zu der Reform steht, das dilettantische Verfahren, das die auf den ersten Blick einfachste Durchsetzung wählte, dabei aber die offensichtlichsten verfassungsrechtlichen Risiken ignorierte, hat die Politik schon jetzt bis auf die Knochen blamiert.

### 4. Reform des Föderalismus

Die Rechtschreibreform wirft bereits ein Schlaglicht auf das Thema „Föderalismus“. Zunächst zur Rolle des Bundesrats: Der Bundesrat wurde ursprünglich als Einrichtung zur Wahrung der Interessen der Bundesländer konzipiert. Er hat seine Rolle aber immer mehr verändert. Das wurde besonders deutlich, seitdem im Bundesrat andere parteiliche Mehrheitsverhältnisse bestehen als im Bundestag, also von 1969 bis 1982 und – mit umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen – wiederum seit 1990. Damit hat sich der Bundesrat zu einem potentiellen Blockadeinstrument der Opposition entwickelt. Hierfür fehlt den Landesregierungen allerdings die bundespolitische demokratische Legitimation. Sie sind vom jeweiligen Landesvolk für die Wahrnehmung von Landesaufgaben gewählt. Das sieht auch die Öffentlichkeit meist so: Erfolge im Bereich des Bundes kann die Bundesregierung sich an ihren Hut heften, auch wenn sie auf der Zustimmung des Bundesrats mitberuhen; umgekehrt werden aber auch Mißer-

7) „Sachverständigenrat ‚Schlanker Staat‘“, Abschlußbericht, Oktober 1997, S. 74 ff.

8) Siehe o. Fußn. 7, S. 43: „Für die Beibehaltung des gegenwärtigen Status von Banken und Versicherungen in öffentlicher Hand (einschließlich der Sparkassen und Landesbanken) gibt es keine überzeugenden Gründe – dieser Auffassung der Monopolkommission (Neuntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1990/1991, Tz. 43 ff. BT-Dr 12/3031) und anderer Sachverständiger hat sich der Sachverständigenrat mehrheitlich angeschlossen.“

folge primär der Bundesregierung angelastet, selbst wenn das Vorhaben am Nein des Bundesrats gescheitert ist. Angesichts dieser Asymmetrie der Erfolgszurechnung verfügen die Oppositionsparteien im Bundesrat über ein Blockadeinstrument, ohne entsprechende politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Für sie liegt deshalb die Versuchung nahe, aus machtpolitischen Gründen die Regierungsmehrheit mit ihren Gesetzgebungsvorhaben am Veto des Bundesrats scheitern und sie auf diese Weise sozusagen gegen die Wand fahren zu lassen.

Hier würde es helfen, wenn die im Laufe der Jahrzehnte unerhört ausgeweiteten (und in der Sache keineswegs notwendigen) Zustimmungrechte des Bundesrats zurückgefahren würden. Darin liegt kein Angriff auf den Föderalismus. Im Gegenteil, ich plädiere durchaus für seine Ausdehnung und Stärkung: Den Ländern müßte auch die Kompetenz gegeben werden, ins Gewicht fallende Steuern zu erheben, so daß sie sich mit unterschiedlichen Steuer-/Leistungsrelationen wirklich Wettbewerb untereinander machen könnten<sup>9</sup>. Erfolgreiche föderalistische Systeme, etwa in der Schweiz und den USA, räumen ihren Gliedstaaten derartige Rechte ein.

In der Bundesrepublik haben wir derzeit das Gegenteil: der bestehende Finanzausgleich sorgt dafür, daß einige Länder auf Kosten der anderen leben. Ein soeben vorgelegtes Gutachten des Mannheimer Finanzrechtlers *Hans-Wolfgang Arndt* für die Regierungen der Länder Baden-Württemberg und Bayern kommt zum Ergebnis, der Finanzausgleich führe sogar zu Übernivellierungen. Das untergräbt Bemühungen zu wirtschaftlichem und sparsamem politischen Handeln. Die Anreize gehen in die falsche Richtung. Diese Situation speist auch die Forderung nach Neugliederung der Bundesländer. Doch eine Reform, die aus 16 sieben oder acht wirklich lebensfähige Länder machen würde, scheitert nicht zuletzt an der Sorge vieler Politiker, dann ihre Posten zu verlieren. Früher sah das Grundgesetz eine Neugliederung der Bundesländer sogar kraft zwingenden Verfassungsrechts vor. Um nicht ein Urteil des *BVerfG* wegen gesetzgeberischen Unterlassens zu riskieren, hat man dann die Muß-Vorschrift entschärft und daraus kurzerhand eine bloße Kann-Vorschrift gemacht<sup>10</sup>.

### 5. Reform des finanziellen Status der Bundestagsabgeordneten

Die Beispiele gescheiterter Reformen ließen sich fast beliebig vermehren. Ich möchte es aber dabei bewenden lassen. Nur eine sogenannte Form will ich noch nennen, die nach dem Vorrang, den ihr die Parlamentarier selbst gegeben haben, offenbar am allerdringlichsten war: Zu Beginn der Legislaturperiode hatten die Bundestagsabgeordneten bis Ende 1995, also 15 Monate lang, nichts Wichtigeres zu tun, als die Erhöhung ihrer eigenen Bezahlung und Versorgung durchzuboxen. Begründet wurde das mit einem Nachholbedarf seit 1977 im Vergleich zu anderen Einkommen. Rechnet man jedoch ab 1976 (oder irgendeinem Jahr vorher), so ergibt sich kein Rückstand der Abgeordneteneinkommen, sondern umgekehrt ein großer Vorsprung, weil die Abgeordnetenbezüge just im Jahre 1977 verdoppelt wurden<sup>11</sup>. Wie immer man sich zur Höhe der Abgeordnetenfinanzierung stellen mag, in jedem Fall wurde die für wirkliche Reformen wichtigste Zeit, die ersten 15 Monate, im Windschatten der letzten Wahlen für eigene Zwecke der politischen Klasse verfrühstückt. Beispielsweise wurden die Steuerreform und die Rentenreform so spät angepackt, daß schließlich im Sog des beginnenden neuen Wahlkampfes fast gar nicht mehr geht.

### 6. Reform der Gemeindeverfassungen

Eine wirkliche Reform auf Landesebene, und zwar die umfassendste der 90er Jahre, fand dagegen nicht die gebührende öffentliche Aufmerksamkeit. Ich meine die Reform der Gemeindeverfassungen in Richtung auf das baden-württembergische Modell. Dieses Modell ist durch dreierlei gekennzeichnet: die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, den erhöhten Einfluß der Bürger bei der Wahl des Ge-

meinderats (durch die Möglichkeit, Stimmen auf bestimmte Kandidaten zu häufen und zusätzliche Namen dazuzuschreiben) und das Recht des Gemeindevolks, wichtige Sachfragen durch Bürgerentscheid an sich zu ziehen. Die baden-württembergische Gemeindeverfassung erhöht so die Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common sense der Bürger. Mag die baden-württembergische Gemeindeverfassung auch selbst noch verbesserungsbedürftig sein, so sind ihre generellen Vorzüge inzwischen doch bundesweit anerkannt: Sie gibt dem Bürger erheblichen politischen Einfluß und erhöht zugleich auch die Handlungsfähigkeit der von ihm direkt gewählten Repräsentanten.

So ist es, um ein Beispiel zu nennen, kein Zufall, daß das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenburg von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister stammt, *Gerhard Grandke*, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent zum Oberbürgermeister gewählt wurde. *Grandke* hatte nicht etwa Versprechungen, sondern eine harte, aber ehrliche Sanierung der Kommunalfinanzen zu seinem Wahlprogramm gemacht, die z. B. den Abbau von Verwaltungspersonal und die Einstellung oder Privatisierung städtischer Einrichtungen wie Theater und Schwimmbäder umfaßte. Das läßt den Schluß zu: Das Volk ist keineswegs der „dumme Lämmel“, als den es viele gern hinstellen wollen, sondern es honoriert ein klares Konzept und kann auch unangenehme Wahrheiten vertragen, ja es scheint geradezu nach Politikern zu lechzen, die ihm reinen Wein einschenken.

Die süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug auch in allen anderen Flächenbundesländern, den neuen und den alten, angetreten, sie ist dort inzwischen überall eingeführt, wenn auch teilweise mit wesentlichen Modifikationen. Diese Entwicklung ist in ihrer Bedeutung bisher aber noch kaum erkannt und öffentlich behandelt worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, daß von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil die Politiker zu dieser Reform teilweise geradezu genötigt werden mußten, und weil ähnliche Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand liegen. Ausgangspunkt der Reformen war nämlich ein Volksentscheid 1991 in Hessen. Dort wurde die Direktwahl der Bürgermeister durch einen landesweiten Volksentscheid, bei dem sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl aussprachen, eingeführt und dadurch der Startschuß für die Reform der Gemeindeverfassungen auch in anderen Ländern gegeben. In Nordrhein-Westfalen und in mehreren anderen Ländern reichte dann bereits die Drohung mit einem Volksbegehren aus, um die Selbstblockade der jeweiligen Regierungspartei bei Reform der Gemeindeverfassung zu lösen<sup>12</sup>. Hier zeigte sich: Es gibt in allen Bundesländern einen Weg, auch an den (von den Parteien beherrschten) Parlamenten vorbei, grundlegende Verbesserungen durchzusetzen, nämlich durch Volksentscheide. Mit ihnen können sogar die Landesverfassungen geändert werden. Die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister hat gezeigt, welche Dynamik in diesem Instrument liegen kann. Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung läßt sich durchaus auch auf die Landesverfassungen übertragen. Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, liegt es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive auch direkt zu wählen. Auch das Wahlrecht der Landtage müßte grundlegend reformiert werden. Allerdings ist kaum zu erwarten, daß die Politik von sich aus derartige Reformen anstrebt. Direktgewählte sind unabhängiger von ihren Parteien und relativieren deren Macht. Die

9) Siehe z.B. *Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl. (1994), insb. Kap. 26. – Überraschenderweise macht auch *Rupert Scholz* jetzt derartige Vorschläge (Interview, Focus 38/1997, S. 76 ff.). Im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrates von 1993 (BT-Dr 12/6000, S. 114) wurden unter *Scholz'* Vorsitz derartige Vorschläge noch zurückgewiesen.

10) v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, Kap. 8 II (Taschenbuchausgabe, 1995, S. 318 ff.).

11) v. Arnim, „Der Staat sind wir!“, 1995, S. 95 ff.; ders., Das neue Abgeordnetengesetz. Inhalt, Kritik und Irreführung der Öffentlichkeit (Speyerer Forschungsbericht Nr. 169), 2. Aufl. (1997).

12) v. Arnim, in: *Lüder*, Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, S. 297 (299 ff.).

vorgeschlagenen Änderungen müssen deshalb mit erheblichen machtpolitischen Widerständen rechnen. Gleichwohl: Durch Volksbegehren und Volksentscheid wären auch sie durchsetzbar.

#### IV. Auswertung und Bilanz

Was lernen wir aus diesen Einzelstudien? Welches sind die Gründe für das Scheitern oder umgekehrt für das Gelingen von Reformen? Die erste Erkenntnis klingt brutal und lautet dahin, daß das Gemeinwohlgebot unserer Verfassungen in der Praxis von nur begrenztem Wert ist. Im Zweifel geben die meisten Politiker ihren Macht- und Berufsinteressen Vorrang. Politikern ist das eigene Hemd regelmäßig näher als der gemeinwohlorientierte Rock. Sie sind – mit Weizsäckers Worten – nicht nur „machtvergessen“, wenn es um die Lösung der politischen Probleme geht, sondern auch „machtversessen“, wenn es um die Sicherung von eigenen Positionen, von Posten und Geld geht. Das ist – bei realistischer Sicht – durchaus menschlich und wäre auch gar nicht so schlimm, gäbe es jemanden, der die Politiker wirksam unter Kontrolle hielte. Doch genau daran fehlt es meist, weil auch die Opposition mit im Boot ist: Die politische Klasse, zu der ich alle Politiker zähle, die von der Politik leben, sitzt ja selbst an den Schalthebeln der Staatsmacht. Sie stellt auch die Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld selbst auf und verfügt damit – als einzige Berufsgruppe überhaupt – über die Bedingungen der eigenen Existenz. Hier liegt der Kern des Problems.

Da beinahe alle Strukturreformen, welche die politische Willensbildung verbessern könnten, die Eigeninteressen der politischen Klasse berühren, erweist sich diese letztlich als unfähig, solche Reformen von sich aus durchzusetzen. Beispiele sind Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung, bei denen sich die verbeamteten Parlamente am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen müßten. Bei der Steuerreform kam viererlei zusammen: die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrats durch die Opposition, der halbherzige Einsatz der verantwortlichen Politiker, der Widerstand der Partikularverbände und das Verfrühstückten der wichtigsten Zeit für Reformen für eigene Zwecke der Bonner politischen Klasse.

Zur Dominanz der Verbandsfunktionäre trägt im übrigen auch bei, daß Abgeordnete sich – nach den selbstgemachten Gesetzen – sogar ganz legal von Interessenten bezahlen und korrumpieren lassen können, wie zum Beispiel der Anfang 1997 viel diskutierte Fall *Cornelia Yzer* zeigt. Dagegen vorzugehen fällt der politischen Klasse um so schwerer, als viele ihrer Mitglieder ebenfalls von dem bestehenden Zustand der Permissivität profitieren und auch oberste Repräsentanten eine einschlägige Vergangenheit haben. So war z.B. *Helmut Kohl* selbst lange Jahre – und auch noch als CDU-Fraktionsvorsitzender im Landtag von Rheinland-Pfalz – bezahlter Lobbyist der Chemiewirtschaft.

Das Gelingen der amerikanischen Steuerreform zeigt aber auch, wie solche Projekte dennoch durchgesetzt werden können: durch entschlossene, demokratisch legitimierte Führung und Aktivierung von politischer Unterstützung durch die Masse der Bürger. Dies ist der Weg, Allgemeininteressen zu organisieren und notwendige Reformen gegen die Blockadehaltung gut organisierter Partikularverbände dennoch durchzubringen. Im kleinen hat dies auch *Gerhard Grandke* in Offenbach demonstriert. Ebenso wurde die vorher für utopisch gehaltene Reform der Gemeindeverfassungen nur möglich durch Aktivierung des Volkes im Wege des Volksentscheids in Hessen und durch Einsetzen dieses Drohpotentials auch in anderen Ländern, wodurch am Ende nicht die Meinungen und Belange von Funktionären, sondern die der Bürger zu Wort kamen.

#### V. Bedingungen der parteiinternen Willensbildung

Damit ist natürlich noch nicht vollständig erklärt, warum *Kohl* und *Waigel* nicht entschiedener um die Steuerreform gekämpft haben. Ich behaupte: Auch hier trägt das System ganz wesentlich Mitschuld, weil es eine bestimmte parteiinterne Sozialisierung begünstigt und sachorientierte Durchsetzungskraft aussondert oder im Laufe der Zeit abschleift.

##### 1. Verzerrende Rekrutierungsbedingungen

Vorbedingung für das erstmalige Erlangen eines Parlamentsmandats (und anderer höherer politischer Ämter) ist – jedenfalls in der Union und der SPD der alten Bundesländer – eine jahrzehntelange Ochsentour innerhalb der Partei. Wer z. B. in Niedersachsen ein Landtagsmandat anstrebt, muß vorher durchschnittlich 16 Jahre lang Parteimitglied gewesen sein und Partei- und Kommunalämter innegehabt haben<sup>13</sup>. Das aber begünstigt eine Form der Sozialisation, in der Machtfragen die Hauptrolle spielen und Sachfragen immer mehr zurückgedrängt werden. *Weizsäckers* Wort von den Politikern, die Spezialisten darin seien, „wie man politische Gegner bekämpft“, hat – als Kennzeichnung eines Typus – durchaus seine Berechtigung.

Innerhalb der Parteien findet der Tendenz nach eine einseitige Selektion statt. Im Normalfall hat nur Chancen, in der Partei vorwärts zu kommen, wer genug Zeit für die Ochsentour einbringen kann: „Zeitreiche und Immobiler“,<sup>14</sup> etwa Lehrer und politisch Tätige (insbesondere Verbandsfunktionäre) bleiben unter sich, während in Wirtschaft und Gesellschaft besonders gefragte und deshalb „zeitarme“ Personen systematisch ausgeschieden werden. Gerade die Besten und Mobilsten können sich die zeitfressende und einen Ortswechsel unmöglich machende Ochsentour nicht leisten. Das gilt, wie zwei soeben veröffentlichte Studien bestätigen, zwar für beide großen Parteien, ist für eine bürgerliche Partei wie die Union aber doppelt einschneidend, da sie eigentlich an erster Stelle aufgerufen wäre, auch das Leistungsmoment in der Gesellschaft zu mobilisieren und zu organisieren<sup>15</sup>.

##### 2. Einseitige Themenselektion

Die Verzerrungen bei der Personalauswahl wirken sich auch auf die behandelten Themen aus: Leistungs-, Wettbewerbs- und Verantwortungserfordernisse kommen zu kurz. Es dominiert die Perspektive von „zeitreichen“ Personen mit weniger beanspruchenden Positionen, von denen vor allem eins verlangt wird: Über alles reden zu können, selbst wenn sie davon wenig verstehen. Das hat zwei fatale Konsequenzen: Der Typus des „Schwätzers“ wird begünstigt, und parteiinterne Vorurteile und Tabus, die in Frage zu stellen eine selbständige kritische Auseinandersetzung verlangen würde, spielen eine um so größere Rolle. So bleibt der Meinungsbestand „durch eine ständige, zumindest partielle Realitätsverweigerung gekennzeichnet“ (*Pfeiffer*). Die Konsequenz ist „Erfahrungsverdünnung“ (*Peter Glotz*) und innovationsfeindlicher Konservatismus.

##### 3. Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Mandatsinhaber

Haben Politiker ein Mandat erst einmal errungen, versuchen sie mit fast allen Mitteln, das Risiko einer Abwahl zu mindern und Seiteneinsteigern den Weg zu verlegen und setzen dafür auch den von ihnen beherrschten Staatsapparat ein. Auf diese Weise blockieren die Eigeninteressen der politi-

13) *Paprotny*, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995, S. 105 f.

14) *Pfeiffer*, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilen. Folgerungen für eine Strukturreform, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, 392 ff. Siehe auch *Peter Glotz*, Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 36-37/97 v. 29. 8. 1997, S. 2 ff.

15) *Walter*, Die Woche v. 12. 9. 1997, S. 6.

schen Klasse ihre eigene Erneuerung noch weiter. Die amtierenden Abgeordneten haben eine solche Fülle von selbstbewilligten personellen und finanziellen Privilegien, daß selbst qualifizierteste Herausforderer meist keine Chance besitzen, sie abzulösen. Ein Beispiel ist die Vollalimentation und Übersorgung<sup>16</sup> von Landesparlamentariern: Während diese noch in den sechziger Jahren nur ein Bruchteil der Bezüge von Bundestagsabgeordneten erhielten, haben viele Landtage ihren finanziellen Status inzwischen so ausgebaut, daß sie fast soviel wie Bundestagsabgeordnete erhalten. Selbst in einem sehr kleinen und armen Bundesland wie dem Saarland wurden die Landtagsmandate zu vollbezahlten und überversorgten Full-time-jobs aufgebläht – und das, obwohl die Aufgaben der Landesparlamente im Laufe der Zeit drastisch zurückgegangen sind und durchaus auch in zeitlich begrenzten Sitzungsperioden erledigt werden könnten. Die Vollzeitbezahlung setzt die Mandatsinhaber in den Stand, auf Staatskosten tagein tagaus vor Ort Nominierungswahlkampf zu führen und möglichen Herausforderern von vornherein keine Chance zu lassen.

Ein anderes Beispiel: Bundestagsabgeordnete haben ihre Amtsausstattung mit Mitarbeitern sprunghaft ausgeweitet. Bundestagsabgeordnete erhalten nicht nur eine steuerpflichtige Bezahlung von ungefähr 150 000 DM jährlich und eine dynamisierte steuerfreie Kostenpauschale von fast 75 000 DM jährlich, sondern – und das ist in der Öffentlichkeit bisher kaum bekannt – zusätzlich noch bis zu 235 000 DM jährlich für die Bezahlung von Mitarbeitern. Das erlaubt es ihnen, im Durchschnitt sechs staatsbezahlte Mitarbeiter zu beschäftigen, die sie auch vor Ort einsetzen<sup>17</sup>, und die ihnen im alles entscheidenden Kampf um eine parteinterne Nominierung einen schier uneinholbaren Vorteil gegenüber jedem Herausforderer verschaffen<sup>18</sup>. Kein Wunder also, daß die durchschnittliche Bundestagszugehörigkeit im Laufe der Zeit außerordentlich zugenommen hat.

Diese Auswirkungen überzogener Politikfinanzierung sind fatal, weil sie die mangelnde Chancengleichheit im Wettbewerb um die Nominierung verschärfen, die ganz wesentlich für das – auch von vielen Politikern selbst beklagte – Niveau der in diesem Verfahren Rekrutierten verantwortlich ist und dadurch die Mobilität und Flexibilität und die sachbezogene Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft der ganzen politischen Führungsschicht schwer beeinträchtigt.

An dieser Stelle möchte ich einmal mehr betonen, daß ich nichts gegen hohe Gehälter für Politiker einzuwenden habe; sie müssen aber geeignet sein, die damit erklärtermaßen angestrebten Ziele zu erreichen. Noch so hohe Bezüge können aber keine in Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreichen Seiteneinsteiger anlocken, wenn diese dann gar keine Chance erhalten, sich gegen die parteiintern dominierenden Amtsinhaber durchzusetzen – und im übrigen auch keine Lust und Zeit haben, vorher jahrzehntlang Ochsentour zu betreiben. Ebenso wenig nützen hohe Bezüge etwa zur Herstellung der Unabhängigkeit, wenn es den Abgeordneten freigestellt bleibt, ihre Unabhängigkeit an finanzkräftige Interessenten zu verkaufen.

## VI. Untauglicher Partizipationsersatz

Ebensowenig wie die Mitwirkung in den Parteien die direkte Mitwirkung der Bürger an politischen Entscheidungen über Personen und Sachen ersetzen kann, können dies auch andere Hilfs- und Ersatzformen, mit denen man den Bürgerwillen indirekt ermitteln zu können vermeint, und die in der Bundesrepublik eine immer größere Rolle spielen, insbesondere:

- demoskopische Umfragen und
- Äußerungen von Interessenverbänden und Bürgerinitiativen.

### 1. Demoskopische Umfragen

Demoskopische Umfragen werden vielfach – gerade auch von Meinungsforschern selbst<sup>19</sup> – als brauchbare Substitute zur Ermittlung des Willens der Bevölkerung angesehen<sup>20</sup>. In Wahrheit können demoskopische Umfragen unmittelbare Entscheidungsrechte des Volkes keineswegs ersetzen, auch wenn sie „repräsentativ“ sind, das heißt hier, eine nach Zufallskriterien ausgewählte Mindestzahl von Personen befragt wurde. Derartige Befragungen erfolgen nämlich regelmäßig

„auf die Schnelle“ – oft wird bei jedem Interviewten eine große Zahl unterschiedlicher Fragen in kürzester Zeit abgefragt –, ohne daß sichergestellt wäre, daß eine ausführliche vorherige Information der Befragten und eine intensive öffentliche Diskussion vorangegangen sind. Es wird ein Meinungsbild erhoben, das (statisch) zeigt, wie der Stand der Meinungen tatsächlich ist, aber nichts darüber aussagt, wie die Meinungen sich bei intensiver öffentlicher Information und Diskussion möglicherweise (dynamisch) verändern würden. Demoskopische Befragungen schaffen damit all das gerade nicht, um dessentwillen wir Direktentscheidungen des Volkes fordern: Sie beteiligen den Bürger nicht wirklich, nehmen ihn nicht in die politische Verantwortung, wecken kein politisches Interesse und keine gesteigerte Nachfrage nach sachlicher Information und schaffen keine rationalisierende öffentliche Diskussion<sup>21</sup>. Gleichwohl bestimmen derartige Befragungen das Handeln der Politiker wesentlich mit<sup>22</sup> – und die Ergebnisse solcher Befragungen scheinen oft gleichzeitig das Vorurteil vom unmündigen Bürger zu bestätigen,<sup>23</sup> eben weil sie in einem völlig anderen Verfahren und in einer anderen Situation zustande kommen als direktdemokratische Entscheidungen und ihnen deren staatsbürgerlich integrierende, politisch erziehende und mündigmachende Komponenten sämtlich fehlen.

### 2. Interessenverbände und Bürgerinitiativen

Als weiteres Ersatzsprachrohr des Volkes gelten Interessenverbände. Doch haben auch hier die normalen Mitglieder meist nichts zu sagen. Vor allem weist das Konzert der organisierten Interessen typische Schieflagen auf; die aus der Sicht des Gemeinwesens schlimmste ist folgende: Aus Erfahrung und wissenschaftlicher Analyse wissen wir, daß sich nur partikuläre Interessen wirksam verbandlich organisieren lassen<sup>24</sup>. Je allgemeiner Interessen sind, je mehr Menschen sie gemeinsam sind, desto schwieriger ist ihre verbandliche Organisation<sup>25</sup>. In politischen Auseinandersetzungen kommen deshalb Partikularinteressen regelmäßig sehr viel lautstarker zu Wort

16) Zur Übersorgung von Landtagsabgeordneten z. B. Bericht der Kommission (der Landtagsdirektoren) zur Erörterung von Fragen der Abgeordnetenentschädigung vom 16. 5. 1989 (Typoskript).

17) u. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, S. 179–185.

18) Die 672 Bundestagsabgeordneten beschäftigen über 4000 (Vollzeit- und Teilzeit-)Mitarbeiter, die nicht zu verwechseln sind mit den zusätzlich vorhandenen Mitarbeitern der Bundestagsfraktionen und der Bundestagsverwaltung einschließlich des wissenschaftlichen Dienstes.

19) Siehe z. B. Köcher, FAZ v. 12. 3. 1997, S. 5.

20) So auch Hennis, Meinungsforschung und Demokratie, 1957, S. 38 ff.

21) Siehe die vorzügliche Studie von Bohnet und Frey, Direct-democratic Rules: The Role of Discussion, Kyklos 47 (1994), 341 ff., die die besonderen Eigenschaften des rationalisierenden Prozesses, der zur Volksabstimmung führt und ihr vorangeht, herausarbeitet.

22) Dazu mit Recht kritisch Richard v. Weizsäcker, Gesprächsbuch 1992, S. 165, der darauf hinweist, daß auf diese Weise zusätzlich auch der Prozeß des Nachdenkens auf Seiten der Politiker oft ausgehebelt wird: „Wir leben in einer Demoskopiedemokratie. Sie verführt die Parteien dazu, in die Gesellschaft hineinzuhorchen, dort die erkennbaren Wünsche zu ermitteln, daraus ein Programm zu machen, dieses dann in die Gesellschaft zurückzufunkeln und sich dafür durch das Mandat für die nächste Legislaturperiode belohnen zu lassen. So ist es zwar nicht immer, aber so oft. Und es handelt sich um einen Kreislauf, bei dem die politische Aufgabe der Führung und Konzeption zu kurz kommt. Es ist ein Zusammenspiel von Schwächen derer, die die Mandate suchen, und jener, die sie erteilen.“

23) Bezeichnend erscheint in diesem Zusammenhang, daß Elisabeth Noelle-Neumann, die langjährige Leiterin des Allensbacher Instituts für Demoskopie, von einer „geringen Intelligenz der Öffentlichkeit“ ausgeht (Der Spiegel 36/1997 v. 1. 9. 1997, S. 32).

24) u. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977.

25) Sonderinteressen lassen sich in der Regel schlagkräftiger organisieren als Allgemeininteressen, Gegenwartsinteressen wirksamer als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche leichter als ideelle, Einkommenserwerbsinteressen leichter als Ausgabeninteressen. Da aber auch Zukunftsinteressen, ideelle Interessen und Ausgabeninteressen schwerpunktmäßig allgemeine Interessen sind, können wir an der im Text verwendeten Kurzformel von der Organisationsschwäche allgemeiner Interessen festhalten.



und beherrschen die öffentliche Meinung, während allgemeine Interessen häufig zu kurz kommen. Ein Beispiel ist wiederum die gescheiterte Steuerreform: Die gut organisierten Interessenverbände kämpfen mit allen Mitteln um den Erhalt jeweils „ihrer“ Steuervergünstigungen, ohne deren Auswirkungen auf die Allgemeinheit (Erosion der Besteuerungsbasis, Fehlleitung der Ressourcen, Unübersichtlichkeit und Ungerechtigkeit der Besteuerung) und ohne die beabsichtigte gleichzeitige Senkung der Tarife mit in Rechnung zu stellen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist. Wenn Interessen aufgrund verbandsoziologischer Gesetzmäßigkeiten aber desto weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das praktisch auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus. Damit steht das Konzert organisierter Interessen im Gegensatz zu den Mechanismen und Verfahrensweisen, bei denen das Volk als Ganzes aktiviert wird: den allgemeinen Wahlen und Abstimmungen. Ein probates Gegenmittel, vielleicht das einzige wirksame überhaupt, zur Sicherung andernfalls zu kurz kommender allgemeiner Belange gegen die Überwucherung durch organisierte Partikularinteressen, ist deren Politisierung. Der „Witz“ einer solchen Strategie liegt darin, daß die Bürger unmittelbar angesprochen und mobilisiert und dadurch die Funktionsfähige intermediärer Gruppen und ihr Sperrfeuer ausmanövriert werden. Letztlich geht es um die Stärkung und Aktivierung des (dem Allgemeinen zugewendeten) Citoyen. Solche Politisierung ist beim Thema Umweltschutz einigermaßen gelungen: durch erfolgreiche Gründung einer neuen Partei, der Grünen, die auch die bisherigen Parteien, wollten sie nicht allzu viele Stimmen einbüßen, zwang, das Umweltthema stärker zu berücksichtigen. Das Medium war das allgemeine Wahlrecht<sup>26</sup>.

Auch Bürgerinitiativen sind nur ein unvollkommener Ersatz<sup>27</sup>. In ihnen kommen häufig „selbsternannte Engagierte“ zu Wort, ohne Rücksicht darauf, ob ihre Anliegen wirklich von der Mehrheit der Bürger geteilt werden; die „Allgemeinheit“ des Anliegens läßt sich gar nicht ermitteln, wenn man nicht auch die „schweigende Mehrheit“ miteinbezieht, wie dies bei allgemeinen Wahlen und Abstimmungen (zumindest potentiell) der Fall ist. Deshalb erwecken derartige Bürgerinitiativen häufig einen unzutreffenden Eindruck vom Bürgerwillen, und es wird ihnen als dessen scheinbare Repräsentanten sehr viel mehr Einfluß eingeräumt, als ihnen bei Einbeziehung aller Bürger wirklich zukäme. So kann es auch hier zu nachhaltigen Verzerrungen kommen.

### 3. Medien als Gegengewicht?

Es ist zu vermuten, daß die geschilderten typischen Verzerrungen aufgrund der Dominanz von Parteien und Interessenverbänden und der Aufmerksamkeit, die Umfrageergebnisse und Bürgerinitiativen erzielen, bis zu einem gewissen Grad auch auf Themensetzung und Themenbehandlung durch die Medien durchschlagen. Das wäre wahrscheinlich anders, wenn die Bürger in der Sache wirklich etwas zu entscheiden hätten<sup>28</sup>. Inwieweit die Medien gleichwohl auch jetzt schon ein gewisses Gegengewicht darstellen können oder vielleicht selbst gewisse Verzerrungstendenzen verstärken oder gar neue generieren, wie Richard von Weizsäcker<sup>29</sup> und jüngst Peter Glotz<sup>30</sup> behauptet haben,<sup>31</sup> wäre allerdings ein eigenes Thema.

## VII. Partizipationsdefizite oder: Mit dem Wahlzettel allein läßt sich nichts richten

Die Reformblockade ließe sich – so meine These – aufbrechen und die staatliche Handlungsfähigkeit wiederherstellen, wenn das Volk mehr Einfluß erhielte. Hier gilt ein Paradoxon:

Reformen müssen von oben kommen, aber die politische Kraft dazu kann den Politikern nur von unten zuwachsen. Das aber verlangt eine möglichst starke Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common sense der Bürger.

Genau daran aber fehlt es. Es besteht ein ausgesprochenes politisches Partizipationsdefizit. Die Entmündigung der knapp sechzig Millionen deutschen Wähler zeigt sich auch auf Bundesebene, auf der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die wichtigsten Entscheidungen fallen. (Noch stärker allerdings auf Europaebene, auf die ich hier aber nicht eingehen kann.) Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es auf Bundesebene ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, des Wahlrechts, wird der Bürger von den Parteien bevormundet, und zwar weitaus mehr, als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre. Wer ins Parlament kommt, bestimmt die Partei. Wen sie auf einem „sicheren“ Listenplatz nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben. Die Wahl ist nur noch Formsache. Auch wer im Wahlkreis unterliegt, ist häufig auf der Liste abgesichert und kommt auf diese Weise doch noch ins Parlament. Der Wähler entscheidet allein noch über die Größe der verschiedenen Fraktionen und damit über die Herrschaftsanteile der Parteien, allenfalls noch über die Spitzenkandidaten. Auch die große Richtung der Politik kann der Wähler kaum beeinflussen. Kleine Parteien spielen Zünglein an der Waage und entscheiden durch ihre Koalitionspräferenzen darüber, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt. Zudem führen abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu, daß alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können. Dann kann der Bürger wählen, wen er will: das Ergebnis bleibt das gleiche.

Auch wenn die großen politischen Parteien sich einig sind, ein politisches Problem *nicht* anzupacken, kann der Wähler mit dem Stimmzettel nichts ausrichten. So wurden bei der „Reform“ des Grundgesetzes nach der deutschen Vereinigung die allerwichtigsten Verfassungsfragen, die zentrale Herausforderungen unseres politischen Systems markieren, einfach ausgeblendet. Die zwei wichtigsten Themen einer Verfassung sind die Legitimierung der Staatsmacht und ihre Begrenzung. Die Legitimation einer demokratischen Verfassung verlangt, daß sie auf das Volk zurückgeführt wird. Die Begrenzung der Macht verlangt, daß die politischen Parteien als wichtigste Träger der Macht begrenzt und möglichst am Mißbrauch ihrer Macht gehindert werden. Beide Fragen wurden aber gar nicht behandelt, weil sie direkt die Stellung der Parteien betrafen. Das hing damit zusammen, daß die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats, die die Verfassungsreform vorbereiten sollte, aus Parteivertretern zusammengesetzt war.

Wer auf derartige Mißstände hinweist, erhält häufig die Antwort, den Wählern stünde es ja frei, anders zu entscheiden und damit eine Änderung zu erzwingen. Eben dazu sind sie in Wahrheit aber gar nicht in der Lage, weil alle Abgeordneten,

26) Auch die im folgenden vorgeschlagene stärkere Nutzung der Instrumente direktdemokratischer Sachentscheidungen läuft auf eine Politisierung zur Durchsetzung von andernfalls pluralistisch blockierten Anliegen hinaus.

27) v. Arnim, in: *Bulling*, Verwaltung im Kräftefeld der politischen und gesellschaftlichen Institutionen, 1985, S. 79 ff., abgedr. auch in: v. Arnim, *Demokratie ohne Volk*, 1993, S. 52 ff.

28) *Bohnet/Frey* (o. Fußn. 21), S. 345: Besteht die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid, „so besteht ein starker Anreiz für die Menschen, sachliche Informationen nachzufragen“. (Übersetzt vom Verfasser).

29) v. Weizsäcker (o. Fußn. 22), S. 156 ff.

30) Glotz, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 36–37/97 v. 29. 8. 1997, S. 2 (5).

31) Siehe generell auch *Kuran*, *Private Truths, Public Lies*, 1995.

auch die der Opposition, in einem Boot sitzen. Statt Gewaltenteilung besteht Gewaltvereinigung, statt Konkurrenz bestehen Kungelei und Kollusion, das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip werden ausgehebelt. Deshalb macht keine der etablierten Parteien derartige Themen zum Programm, so daß die Bürger mit dem Stimmzettel nichts ausrichten können: Wen immer sie wählen, alle sind in das Kartell eingebunden.

Die zunehmende Nähe der Angehörigen der politischen Klasse untereinander, ihr immer engeres Zusammenwirken in eigener Sache und die Bildung von fraktions- und föderalismusübergreifenden politischen Kartellen bewirkt – fast mit der Notwendigkeit eines sozialwissenschaftlichen Gesetzes – die zunehmende Entfernung der politischen Klasse von ihrer eigenen Basis, ihren Parteimitgliedern und den Bürgern. Die in Kartellabsprachen mit der parlamentarischen Opposition beschlossenen Regelungen laufen fast durchweg darauf hinaus, die politische Klasse autonom und unabhängig zu stellen. Damit steht sie nicht mehr auf der Seite der Bürger, und das spüren diese und werden immer verdrossener.

Hier zeigt sich: So recht Bundespräsident Herzog hat, wenn er umfassende Reformen anmahnt, am dringendsten sind Reformen des politischen Systems selbst. Die überkommenen staatsrechtlichen Institutionen sind nicht mehr uneingeschränkt in der Lage, die zentralen politischen Triebkräfte, also das Streben der Politiker nach Macht, Geld und Posten, in eine für die Gesamtheit förderliche Richtung zu lenken.

### VIII. Unabhängige Instanzen

Daß unser politisches System selbst von großem Mißtrauen gegenüber der von Parteien und Verbänden beherrschten politischen Willensbildung ausgeht, bekräftigt die Existenz zweier Institutionen. Die eine ist das *BVerfG*. Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat zunehmend die Rolle eines Übersetzgebers angenommen. Diese Rechtsprechung entspringt nicht etwa einem usurpatorischen Anspruch der Karlsruher Richter, sondern ist – zumindest auch – die Folge von greifbaren Mängeln der Politik.

Die zweite Institution ist die Deutsche Bundesbank. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Grund: Das Bundesbankgesetz will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und der Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwertes vor Inflation – in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik – nicht zutraut. Wo könnte das strukturell bedingte Versagen der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene mißtraut man der Leistungsfähigkeit des von den Parteien und Verbänden dominierten pluralistischen Prozesses: Zur Sicherung der Stabilität der in Maastricht beschlossenen zukünftigen europäischen Währung setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank – dieses Mal auf eine europäische.

Warum eigentlich erkennen wir die strukturellen Bedingungen mangelhafter Politik aber nur bei der Geldpolitik und nehmen andere Politikbereiche aus? Wirken dort nicht ganz ähnliche Kräfte? Müssen wir die Skepsis gegenüber der Geldpolitik nicht beispielsweise auch auf die Sozialpolitik und auf die Finanzpolitik erstrecken?

### IX. Zwei Wege institutioneller Reformen

Hier zeigt sich: Bei Machtmißbrauch und Selbstblockade der politischen Klasse kommen grundsätzlich zwei ganz unterschiedliche Ansätze für institutionelle Änderungen zur (Wieder-)Herstellung von politischer Handlungsfähigkeit in Betracht: das System durchlässiger machen für den Common sense der Bürger durch Direktwahl der Repräsentanten und

durch Ermöglichen von Sachentscheidungen direkt durch das Volk *oder* und die Errichtung parteidistanzierter, unabhängiger, nur der Sache verantwortlicher Entscheidungs-, Beratungs- und Kontrollgremien. Diese Zweispurigkeit möglicher institutioneller Reformen hat sich auch in der Demokratie in Amerika in der großen Reformphase Ende des letzten Jahrhunderts gezeigt. Damals wurde die Herrschaft der allmächtigen „party bosses“ und ihrer „Parteimaschinen“ auf zwei Wegen gebrochen: einerseits durch Einführung von Direktwahlen (des Präsidenten, der Mitglieder des Senats etc.) und durch Einfügung von Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassungen zahlreicher amerikanischer Gliedstaaten, andererseits durch Ersetzung des bis dahin praktizierten „Beutesystems“ im öffentlichen Dienst durch ein auf Leistung beruhendes Berufsbeamtentum<sup>32</sup> und durch Errichtung einer unabhängigen Bundeszentralbank<sup>33</sup>.

Beide Wege sind auch in Deutschland angelegt, wie einerseits der Siegeszug der baden-württembergischen Gemeindeverfassung, andererseits das zunehmende Gewicht von Bundesbank und *BVerfG* zeigen. Auch die Diskussion in Publizistik und Wissenschaft geht in beide Richtungen. So wird die Schaffung weiterer unabhängiger Instanzen und der Ausbau der vorhandenen von verschiedenen Seiten gefordert<sup>34</sup>. Probleme ergeben sich aber daraus, daß die politische Klasse, etwa bei der Besetzung der Positionen, zu starken Einfluß nimmt und deshalb wirkliche Unabhängigkeit der Institution und ihrer Mitglieder nur schwer erreichbar erscheint, wie die Erfahrungen etwa mit einigen Rechnungshöfen und Verfassungsgerichten bestätigen. Zugleich entbehren solche Institutionen der demokratischen Legitimation. In dieser Situation stellt sich deshalb die Frage, ob nicht die Wahl der Mitglieder oder des Leiters solcher Institutionen direkt durch das Volk der bessere Weg wäre, wie dies Bruno S. Frey zum Beispiel für die Präsidenten der Rechnungshöfe vorgeschlagen hat<sup>35</sup>. Auf diese Weise könnte sich eine Zusammenführung beider Wege ergeben. Die Direktwahl vermag Legitimation und zugleich Handlungsfähigkeit zu schaffen, auch durch eine gewisse Distanz zu Parteien und Interessenverbänden. Dies illustriert in Deutschland besonders das Beispiel des direkt gewählten Bürgermeisters.

### X. Exkurs: Blick auf Europa

Die innerdeutschen Probleme potenzieren sich in der Europäischen Union noch weiter. Die mangelnde Handlungsfähigkeit und das Demokratiedefizit sind dort noch ausgeprägter, die Verflüchtigung politischer Verantwortung noch krasser. Wen soll der deutsche Wähler für einen Mehrheitsbeschluß des Europäischen Rats der Regierungschefs verantwortlich machen, bei dem der Bundeskanzler überstimmt wurde? Beispiel: Nach Europarecht wäre es rechtlich zulässig, daß der Rat mit Mehrheit (gegen die deutsche Stimme) beschließt, daß in Deutschland (und anderen Staaten) der Euro eingeführt wird. Dann könnten der deutsche Kanzler und Finanzminister, auch wenn die Konvergenzkriterien nicht streng im Sinne früherer Festlegungen deutscher Politik erfüllt sein sollten, ihre Hände in Unschuld waschen und erklären, sie hätten vor der Abstimmung im Rat wie Löwen gekämpft, seien aber eben überstimmt worden. Beobachter halten deshalb Mehrheitsbeschlüsse auf absehbare Zeit für nicht durchführbar. Wenn es

32) Johnson/Libecap, *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy. The Economics and Politics of Institutional Change*, 1994.

33) Zu den Reformen in der Zeit der „Progressive Era“ insgesamt: Hofstadter, *The Age of Reform*, 1955; Gould, *Reform and Regulation. American Politics from Roosevelt to Wilson*, 2nd ed. (1986); Noble, in: Green, *Encyclopedia of American Political History*, vol. III, 1984, S. 992–1004.

34) Z. B. v. Weizsäcker (o. Fußn. 22), S. 163 („presidential commissions“); zust. Glotz, in: Hofmann/Perger, *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, 1992, S. 170 ff.; Leschke, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, 1993, S. 191 ff.

35) Frey/Serna, *FinArch* 1990, 244 (263 f.).



politisch-faktisch aber bei einstimmigen Entscheidungen bleiben muß, ist die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gerade in Fragen, die über eine Durchsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Marktprinzips hinausgehen und gestaltende Politik betreffen, in hohem Maße beschränkt<sup>36</sup> (wie z. B. die Bekämpfung der Rinderseuche und die Politik betreffend das ehemalige Jugoslawien auch deutlich machen).

Und auch von einer Aufwertung des Europäischen Parlaments darf man nicht allzuviel erwarten. Im Gegenteil: Schon im nationalen Bereich sind die Parlamente, statt wirksam zu kontrollieren, vielfach zu „subventions- und bewilligungsfreudigen“ Institutionen geworden (Ulrich Scheuner). Auf europäischer Ebene droht sich dies aber noch zu verstärken. Während es auf nationaler Ebene immerhin mit den Parteien und der öffentlichen Meinung gesamtstaatlich wirksame, integrierende Gegengewichte gibt, fehlen diese auf Europaebene. Eine europäische öffentliche Meinung gibt es bisher nicht und wird es – angesichts der Sprachbarrieren – auf absehbare Zeit wohl auch nicht geben, ebenso wenig gesamteuropäische Parteien<sup>37</sup>. Ohne integrierendes Widerlager könnte die Bewilligungsfreude der jeweiligen nationalen Fraktionen im Europäischen Parlament zugunsten ihrer heimischen Klientel aber alle bisherigen Dimensionen übertreffen. Die Gefahr, daß die Europäische Union zu einer unkontrollierten „Transferunion“ degenerieren könnte, könnte sich besonders im Zusammenhang mit der Einführung des Euro ergeben<sup>38</sup>; in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion könnte ein Verteilungskampf beginnen, der alle bisherigen Ausmaße in den Schatten stellt<sup>39</sup>. Die Erweiterung der Rechte des Parlaments kann sich also als eine höchst zweischneidige Sache erweisen. Derartige Gefahren (die auch ohne Erweiterung der Rechte des Parlaments keinesfalls gebannt sind) werden bei der bisherigen Europadiskussion fast völlig ausgeblendet.

Die mangelnde Kontrolle von Auswüchsen in Europa zeigt sich schon jetzt etwa in der überzogenen Bezahlung der Beamten und – besonders symbolträchtig – in der Existenz von drei Parlamentsgebäuden: in Straßburg, Luxemburg und Brüssel.

## XI. Reformvorschläge

Angesichts der nachhaltig beschränkten Handlungsfähigkeit der Europäischen Union dürfte das Schwergewicht gestaltender Politik auf absehbare Zeit bei den einzelnen Staaten verbleiben. Um so notwendiger erscheint es aus deutscher Sicht, innerhalb Deutschlands das Haus zu bestellen<sup>40</sup>. Die Reformen sollten beides verbessern: die Handlungsfähigkeit der Politik und die Verantwortung gegenüber den Bürgern. Für Reformen des politischen Systems, die in diese Richtung gehen, bieten sich m. E. folgende Alternativen an:

### 1. Mehrheitswahl

Einmal die Einführung eines mehrheitsbildenden Wahlrechts wie in Großbritannien, den USA und Neuseeland zur Zeit der großen Reformen. Nach unserem derzeitigen Verhältniswahlrecht kommen Regierungsmehrheiten in der Regel nur durch Koalitionen zustande. Das gilt noch mehr, seitdem mit dem Erstarken der Grünen und der Fortdauer der PDS aus den bisherigen drei Bundestagsparteien typischerweise fünf geworden sind. Koalitionsbildungen aber entmachten nicht nur den Bürger, sondern unterminieren auch unser ganzes überkommenes politisches System: Wer die Regierung bildet, handeln einige wenige politische „Elefanten“ nach den Wahlen in Koalitionsabsprachen aus, und die übrigen Regierungmitglieder, die Fraktionen und Parteien können die Absprachen (auch inhaltlich) dann nur noch abnicken und abarbeiten, wenn sie die Koalition nicht gefährden wollen. Wenn dann die Koalitionsregierung aus zwei oder drei Koalitionsparteien gebildet ist, kann der Bürger meist gar nicht mehr nachvollziehen, wel-

che Partei für welche politischen Entscheidungen verantwortlich ist. Und bei abweichenden Mehrheiten im Bundesrat wird die Lage noch unübersichtlicher, so daß die politische Verantwortung immer mehr verschwimmt.

Dagegen würde ein Mehrheitswahlrecht Koalitionen in der Regel überflüssig machen und politische Entscheidungsfähigkeit, Transparenz, Verantwortung und Rückbindung der politischen Klasse an die Bürger wiederherstellen<sup>41</sup>.

### 2. Direktwahl des Ministerpräsidenten

Die andere Alternative wäre die schon erwähnte Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten und die Flexibilisierung des Landtagswahlrechts. In der Sache handelt es sich dabei, vereinfacht gesagt, um die Übertragung des in süddeutschen Großstädten so bewährten Gemeindeverfassungssystems auf die Landesebene<sup>42</sup>.

### 3. Politische Umsetzbarkeit?

Allerdings, beide Modelle stehen wiederum quer zu den Eigeninteressen der amtierenden politischen Klasse, weil dann der Einfluß von Verbandsfunktionren und öffentlichen Bediensteten zurückgedrängt würde, weil dann parteiinterne Kungeleien aufgebrochen würden, Seiteneinsteiger bessere Chancen erhielten und mit der Anhebung der Qualität des politischen Personals sich die Wiederwahlchancen der derzeitigen Amtsinhaber verringerten. Es ist nun mal kaum zu erwarten, daß die politische Klasse sich selbst den Ast absgt.

Blieben uns also nur drei schreckliche Perspektiven: Entweder zu resignieren, weil die politische Klasse nicht in der Lage ist, sich wie Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen, oder darauf zu warten, daß alles noch schlimmer komme, so daß dann doch „der große Ruck“ durch Deutschland gehe (Herzog) oder müssen wir gar befürchten, daß schließlich „der starke Mann“ kommt, der die Dinge zu richten verspricht, aber am Ende alles verspielt?

Ich meine: nein. Es sei daran erinnert, daß es auch einen höchst demokratischen Weg gibt, – an den von der politischen Klasse beherrschten Parlamenten vorbei – die nötigen Reformen herbeizuführen. Die in den Bundesländern bestehende Möglichkeit, Gesetze auch durch Volksbegehren und Volksentscheid zu erlassen und auf diesem Weg auch die Verfassung zu ändern, öffnet die Möglichkeit zu einer Art legalen Revolution. Mehrere Reformen wurden so bereits auf den Weg gebracht. Neben der erwähnten Reform der Gemeindeverfassungen, durch die unter anderem die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt wurde, ist weiter zu nennen der Volksentscheid in Bayern (unter Federführung der

36) Dazu grundlegend Scharpf, Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie, Referat auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft am 14. 10. 1997 (Typoskript).

37) Dieter Grimm, Der Spiegel Nr. 43/1992, 57 f.; ders., Braucht Europa eine Verfassung?, 1994; Jürgen Habermas, European Law Journal 1995, 303 ff.; Graf Kielmansegg, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Europäische Integration, 1996, S. 47 ff.; Narr, in: Schlter-Knauer, Die Demokratie überdenken (Festschr. f. Wilfried Röhrich), 1997, S. 251 ff.; Böckenförde, FAZ v. 24. 7. 1997, S. 30. – Scharpf weist darauf hin, daß diejenigen, die diesen fundamentalen Gesichtspunkten kein Gewicht beimessen, dies nicht etwa nach sorgfältiger Auseinandersetzung mit ihnen tun, sondern indem sie sie ausblenden: Scharpf (o. Fußn. 36), S. 4.

38) Dazu Baring, Scheitert Deutschland?, 1997, S. 205 ff.; Feldstein, European Monetary Union and International Conflicts, Foreign Affairs, November/December 1997, S. 60 (66 f.); v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik, 6. Aufl. (erscheint im Luchterhand Verlag Anfang 1998).

39) Leschke (o. Fußn. 34), S. 187 ff.

40) So auch Scharpf (o. Fußn. 36), S. 4; ders., FAZ v. 5. 6. 1997.

41) Zur Würdigung des Mehrheitswahlrechts ausführlich v. Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 393 ff.

42) v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, Kap. 8 IV (Taschenbuchausgabe 1995, S. 344 ff.). Die zahlreichen direkten und indirekten Vorzüge der Direktwahl des Ministerpräsidenten und der dazugehörigen Flexibilisierung des Landtagswahlrechts sind systematisch abgehandelt in RuP 1995, 16 ff. (Vorschläge der „Frankfurter Intervention“).

verdienstvollen Aktionsgruppierung „Direkte Demokratie“), durch den 1995 in den Kommunen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid installiert wurden, der Volksentscheid in Bayern zur Abschaffung des dortigen Senats oder der Volksentscheid zur Größe des Landtags, dessen bloße Androhung schon genügt, um die CSU (und die beiden anderen Landtagsfraktionen) dazu zu bringen, von sich aus eine Verkleinerung des bayerischen Landtags anzukündigen, beides angestoßen durch die bayerische Ökologisch-Demokratische Partei. Die Möglichkeit der Landesgesetzgebung unmittelbar durch das Volk ist natürlich auch der Grund, warum meine beiden (unter 1 und 2 genannten) Reformmodelle sich auf die Bundesländer beziehen.

#### 4. Ausländische Erfahrungen

Auch in den USA sind seit den Reformen der „Progressive Era“ in 23 der 50 Gliedstaaten (nicht aber auf Bundesebene) Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet. Auch in den USA wurde dieser Weg in den vergangenen beiden Jahrzehnten verstärkt genutzt, um bemerkenswerte institutionelle Reformen durchzusetzen, zu denen sich die dortige politische Klasse von sich aus nicht aufrufen konnte, weil sie ihre Eigeninteressen berühren. So wurden z. B. zeitliche Begrenzungen der Amtsdauer von Politikern (term limits)<sup>43</sup> und Grenzen für staatliche Abgaben, Verschuldung und Ausgaben in die Verfassungen geschrieben<sup>44</sup>. Dabei hat sich die bloße Möglichkeit der Steuerzahler, steuer- und finanzpolitische Entscheidungen im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid an sich zu ziehen, wohl als beste Bremse gegen die Selbstwachstumstendenzen des staatlichen „Leviathan“ erwiesen<sup>45</sup>, eine Erfahrung, die nicht nur in den USA gemacht wurde<sup>46</sup>, sondern auch durch Paralleluntersuchungen, die in der Schweiz schon früher angestellt worden sind, voll bestätigt wird<sup>47</sup>.

Die präventive Kraft von Volksinitiativen zeigt sich auch bei der staatlichen Politikfinanzierung, deren Niveau in der Schweiz besonders niedrig ist<sup>48</sup>. Ähnliches läßt sich in den amerikanischen Einzelstaaten beobachten. In Kalifornien wurde die staatsfinanzierte Altersversorgung der Parlamentsabgeordneten durch ein Votum der Bürger gestrichen<sup>49</sup>.

Wer es also ernst meint mit der Rückführung der Abgabenbelastung und des Staatsanteils in Deutschland, wird sich die institutionellen Instrumente, mit denen dies wirklich erreichbar erscheint, besonders sorgfältig ansehen müssen. Derartige Ansätze würden erleichtert, wenn die prohibitiven Barrieren, die in vielen deutschen Ländern für Volksbegehren und Volksentscheide bestehen, gesenkt würden. So werden teilweise Unterschriften von 20 Prozent der Abstimmungsberechtigten verlangt, damit ein Volksbegehren, also lediglich ein Antrag auf einen Volksentscheid, zustande kommt (so z. B. in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). Zugleich sollten zwei Tabubereiche, die in Deutschland – aufgrund überkommener obrigkeitstaatlicher Denkweise – traditionell als Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid ausgeschlossen sind, nämlich Abgaben und Besoldungsordnungen, beseitigt werden, was aber wiederum wohl nur durch Volksentscheid geschehen könnte, da auch insoweit von der politischen Klasse selbst wenig zu erwarten ist. In der Schweiz und in den amerikanischen Gliedstaaten sind gerade Finanzfragen besonders wichtige Gegenstände direkter Demokratie.

#### 5. Ausstrahlungswirkung auf den Bund

Erfolge auf Landesebene könnten auch auf den Bund ausstrahlen. Gelingt es in nur einem Land, durch Volksbegehren und Volksentscheid eine wirklich grundlegende Umgestaltung der Staatsverfassung vorzunehmen und auf diese Weise die politische Klasse wirksam an die Bürger zurückzubinden, so könnte das wie ein demokratischer Urknall wirken und die

Reformgestimmtheit auch auf andere Länder und den Bund überschwappen lassen.

Eine Art demokratischer Urknall hat sich hinsichtlich der Steuerreform vor zwei Jahrzehnten auch in den Vereinigten Staaten ereignet: 1978 führte ein Volksentscheid in Kalifornien – am dortigen Parlament vorbei – zu einer massiven Senkung der Kommunalsteuern. Diese „tax revolt“-Bewegung schwappte auch auf andere amerikanische Staaten über und machte 1986 dort schließlich auch auf Bundesebene eine durchgreifende Steuerreform möglich, welche die Steuervergünstigungen radikal beschneidet, gleichzeitig die Steuertarife ebenso radikal herabsetzte und dadurch mehr Gerechtigkeit und mehr Einfachheit und Transparenz erreichte, also genau das, was bei uns gerade gescheitert ist.

Daß es letztlich auf den Einsatz der Bürger (innerhalb und außerhalb der Parteien) ankommt, und daß wir deshalb alle nicht abseits stehen dürfen, wenn es um notwendige Reformen geht, hat der Philosoph Karl Raimund Popper folgendermaßen formuliert:

„Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf viel strengeren Anforderungen an die Machthaber bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß es ... unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde.“

43) Coyne/Fund, *Cleaning House. America's Campaign for Term Limits*, 1992; *Armor*, *Why Term Limits?*, 1994.

44) Abrams/Dougan, *The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending*, *Public Choice* 1986 (49), S. 101 ff.; v. Hagen, *Journal of Public Fiscal Economics* 1991 (44), 199 ff.; Eichgreen/Bayoumi, *European Economic Review* 1994 (38), 783 ff.

45) v. Weizsäcker, in: Borsch-Supan/u. Hagen/Welfens, *Springers Hdb. der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, 1997, Kap. 2.5.

46) Matsusaka, *Journal of Political Economy* 1995, 587 ff. Diese Untersuchung gelangt zum Ergebnis, daß die Abgabenbelastung und die finanzielle Staatsquote in den 23 amerikanischen Gliedstaaten mit Volksbegehren und Volksentscheid erheblich niedriger ist als in den 27 rein repräsentativ ausgerichteten Staaten. Und innerhalb der 23 Staaten mit Volksbegehren ist die Staatsquote um so niedriger, je niedriger die Zulässigkeitsquoten sind, je leichter also die Zugänglichkeit des Entscheidungsmechanismus für die Bürger ist.

47) Frey, *A Directly Democratic and Federal Europe*, *Constitutional Political Economy* 1996, 267 (271 m. w. Nachw.).

48) Gerhard Schmid, *Politische Parteien, Verfassung und Gesetz*, 1981, S. 53 ff.; ders., *Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, Bd. 44, S. 135 (Diskussionsbeitrag).

49) California Proposition Nr. 140, November 1990.

## ZRP-Rechtsgespräch

mit Vors. Richter am BGH a. D. Dr. Erich Steffen,  
Karlsruhe\*

### Die Balance zwischen „Tätern“ und „Opfern“ im Verkehrsrecht ist gefährdet

Der langjährige Vorsitzende des 6. Zivilsenats des BGH, der auch mit dem Schadensersatzrecht befaßt ist, übt Kritik an Vorschlägen eines „Zweiten Schadensersatzänderungsgesetzes“: Er fürchtet, daß diese Reform für die Opfer eines Verkehrsunfalles eine Verschlechterung bedeutet, wenn sie Ersatz des materiellen Schadens oder Schmerzensgeld verlangen. Mit der Ausnahme eines verbesserten Schutzes von Kindern bis zum Alter von 10 Jahren erscheinen ihm diese Lösungswege noch nicht hinreichend diskutiert.

\* Mit Erich Steffen sprach Rudolf Gerhardt.